

Принято на заседании Совета  
21 апреля 2022 г.  
№ 218-2/2022

### **ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по проекту федерального закона № 93811-8 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и статью 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в части регистрации по месту жительства лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих мест, где они постоянно или преимущественно проживают, по адресам места нахождения организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»**

Проект федерального закона № 93811-8 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и статью 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в части регистрации по месту жительства лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих мест, где они постоянно или преимущественно проживают, по адресам места нахождения организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Проект) рассмотрен по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

Проект внесен в Государственную Думу группой депутатов Государственной Думы и находится на стадии предварительного рассмотрения.

Проектом предусмотрено внесение изменений в Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской

Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее – Закон о свободе передвижения) и статью 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», согласно которым постановка на регистрационный учет лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих мест постоянного проживания и не обеспеченных жилыми помещениями в установленном законом порядке, осуществляется по адресу места нахождения организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в которой они находились под надзором вне зависимости от продолжительности периода такого нахождения.

1. Следует констатировать, что проблема несвоевременного исполнения субъектами Российской Федерации своих обязанностей по предоставлению жилых помещений детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа в настоящее время сохраняет свою актуальность. Об этом свидетельствуют приведенные в пояснительной записке к Проекту данные о количестве лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые по достижении восемнадцатилетнего возраста не смогли реализовать свое право на получение жилого помещения и не имеют возможности исполнить свою обязанность зарегистрироваться по месту жительства в порядке, предусмотренном статьей 3 Закона о свободе передвижения.

Согласно части 2 статьи 3 Закона о свободе передвижения регистрация или ее отсутствие не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Однако нельзя не заметить, что отсутствие регистрации может затруднить совершение гражданином отдельных весьма значимых с социальной точки зрения действий (медицинское адресное

обслуживание в поликлинике, получение СНИЛС, оформление медицинского полиса обязательного медицинского страхования, постановка на учет в отделениях Федеральной налоговой службы и др.), поскольку содержащиеся в различных актах нормы, регулирующие порядок предоставления указанных услуг, содержат положения о необходимости предоставления документа, подтверждающего регистрацию гражданина по месту жительства.

Таким образом, дети-сироты или лица из их числа в результате неисполнения органами власти публично-правовых обязанностей по обеспечению этих граждан жильем вынуждены претерпевать также целый ряд иных лишений, вызванных невозможностью осуществить регистрационный учет по месту жительства.

Такое положение дел следует признать недопустимым, однако надо отметить, что для его исправления в первую очередь потребуются создание экономических предпосылок для выполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации возложенных на них федеральным законодательством обязанностей.

2. В соответствии со статьей 2 Закона о свободе передвижения регистрация гражданина по месту жительства представляет собой фиксацию сведений о месте жительства гражданина и его нахождении в данном месте жительства (жилом доме, квартире, комнате и т.д.), то есть *состоит в фиксации факта*.

В случае осуществления гражданином фиктивной регистрации по месту жительства он может быть привлечен к уголовной ответственности (статья 322.2 Уголовного кодекса Российской Федерации), при этом фиктивной регистрацией признается регистрация гражданина на основании заведомо недостоверных сведений или документов для такой регистрации, либо регистрация гражданина в жилом помещении без намерения проживать в этом помещении, либо регистрация гражданина без намерения нанимателя

(собственника) жилого помещения предоставить это помещение для проживания указанного лица (статья 2 Закона о свободе передвижения).

В свою очередь Проект предполагает, что на законодательном уровне будет допущена фиктивная регистрация гражданина, то есть совершение записи о том месте, в котором гражданин в действительности (заведомо для должностного лица, совершающего запись) не проживает. Более того, субъект действий по регистрации в Проекте прямо определен как лицо, «не имеющее места, где оно постоянно или преимущественно проживает».

Все приведенные положения вступают в противоречие с существом института регистрационного учета по месту жительства.

3. Несоблюдение правил регистрационного учета по месту жительства может повлечь привлечение гражданина к административной ответственности (части 1 и 2 статьи 19.15.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). При этом надо учесть, что действующее законодательство не содержит положений, определяющих последствия невозможности осуществления регистрации по месту жительства ввиду отсутствия у гражданина права на занятие какого-либо жилого помещения на законном основании (в случае с рассматриваемой категорией граждан ввиду задержки предоставления органами власти жилых помещений).

Вместе с тем очевидно, что дети-сироты и лица из их числа, покинувшие специализированные учреждения в связи с достижением возраста 18 лет, так или иначе находят где-то кров, то есть временно (в ожидании предоставления им жилого помещения) где-то пребывают.

В соответствии с абзацем седьмым статьи 2 Закона о свободе передвижения место пребывания – гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или другое подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо не являющееся местом жительства гражданина Российской Федерации

жилое помещение, в которых он проживает временно. По смыслу указанного положения гражданин, не имеющий регистрации по месту жительства, но временно находящийся в том или ином жилом помещении, может встать на регистрационный учет по месту пребывания.

Следовательно, задачами законодателя являются обеспечение реальной возможности постановки указанной категории граждан на учет по месту пребывания, а также включение в различные законодательные и подзаконные акты, которые ставят осуществление социальных прав в зависимость от наличия учета по месту жительства, правила о том, что такие социальные права равным образом предоставляются гражданам, вставшим на регистрационный учет по месту пребывания (при отсутствии у них постоянного места жительства). *Увязка возможности осуществления социальных прав гражданина с его регистрационным учетом по месту пребывания была бы справедливым решением* не только для детей-сирот и лиц из их числа, но также и для других категорий социально незащищенных граждан, лишившихся по тем или иным причинам постоянного места проживания.

Таким образом, предложенное разработчиками Проекта решение по концептуальным соображениям поддержать невозможно, хотя и нельзя не согласиться с ними в том, что обозначенные в пояснительной записке проблемы существуют и требуют безотлагательного решения.

х х х

Вывод: проект федерального закона № 93811-8 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и статью 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в части регистрации по месту

жительства лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих мест, где они постоянно или преимущественно проживают, по адресам места нахождения организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» не может быть поддержан.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников